

Łódź, 12 maja 2022 r.

PNIK-I.4131.556.2022

**Rada Miejska w Piątku**

**Zawiadomienie o wszczęciu postępowania**

Na podstawie art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)

**zawiadamiam,**

że wszczęte zostało z urzędu postępowanie określone w rozdziale 10 ustawy o samorządzie gminnym w celu kontroli legalności uchwały Nr XLI/220/22 Rady Miejskiej w Piątku z dnia 20 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Piątek w 2022 r., która wpłynęła do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w dniu 28 kwietnia 2022 r.

**Uzasadnienie**

W toku kontroli uchwały Nr XLI/220/22 Rady Miejskiej w Piątku z dnia 20 kwietnia 2022 r. w sprawie przyjęcia programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Piątek w 2022 r., organ nadzoru powziął wątpliwości, co do jej zgodności z prawem.

Zastrzeżenie organu nadzoru dotyczy braku zamieszczenia w uchwale lub jej uzasadnieniu informacji o przekazaniu projektu uchwały do zaopiniowania: właściwemu powiatowemu lekarzowi weterynarii; organizacjom społecznym, których statutowym celem działania jest ochrona zwierząt, działającym na obszarze gminy oraz dzierżawcom lub zarządcom obwodów łowieckich, działających na obszarze gminy. Należy zauważyć, że obowiązek powyższy wynika z treści art. 11a ust. 7 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2022 r. poz. 572), zwanej dalej ustawą. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 20 października 2021 r., sygn.

akt II SA/Łd 541/21 – zaniechanie konsultacji projektu uchwały w sprawie programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt z podmiotami, o których mowa w art. 11a ust. 7 ustawy, stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Ponadto zastrzeżenia organu nadzoru dotyczą następujących zapisów Programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt na terenie Gminy Piątek w 2022 r. (zwanego dalej programem), stanowiącego załącznik do przedmiotowej uchwały:

1) w § 1 pkt 5, 6 i 7 programu, Rada zawarła definicje zwierząt bezdomnych, zwierząt domowych oraz kotów wolno żyjących, co przekracza granice upoważnienia zawartego w art. 11a ust. 2 ustawy. Należy zauważyć, że ustawodawca w art. 4 pkt 16, 17 i 21 ustawy wyjaśnił powyższe pojęcia, a rada gminy nie została uprawniona do tworzenia i wprowadzania do uchwały własnych definicji. Dodatkowo zapisy te naruszają treść § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych;

2) w § 3 ust. 1 pkt 4 programu postanowiono, że realizację działań dotyczących przeciwdziałania bezdomności zwierząt prowadzą organizacje społeczne, których statutowym celem działania jest przeciwdziałanie bezdomności zwierząt. Zapis ten nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 ustawy, ponieważ nie wskazuje, o które organizacje społeczne konkretnie chodzi. Krótki, bo roczny czas obowiązywania programu zobowiązuje radę gminy do precyzyjnego określenia wszystkich podmiotów uczestniczących w realizacji zadań programu. Obowiązkiem Rady jest zatem wskazanie w programie konkretnej organizacji społecznej, poprzez podanie jej nazwy i adresu. Obowiązek ten potwierdził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 6 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 547/21. Powyższe zastrzeżenie odnosi się również do: § 7 pkt 6, § 8 ust. 1, § 13 ust. 2 pkt 2 programu, w których mowa o organizacjach pozarządowych oraz § 7 pkt 7 programu, w którym mowa o kołach łowieckich, działających na obszarze gminy;

3) § 4 programu informuje, że elektroniczne znakowanie zwierząt w szczególności realizują: schronisko, Urząd Miejski w Piątku oraz właściciele zwierząt. Zapis ten w zakresie wyrazu „w szczególności” przekracza granice upoważnienia wskazanego w art. 11a ust. 1 i 2 ustawy. Program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt stanowi akt prawa miejscowego, podczas tworzenia którego należy przestrzegać

Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z treścią § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Przepis prawa miejscowego musi być zatem sformułowany w sposób precyzyjny, czytelny i wyczerpujący. Poprzez użycie, w treści § 4 programu, zwrotu „w szczególności” Rada naruszyła powyższą zasadę, ponieważ stworzyła katalog otwarty podmiotów realizujących w Gminie zadanie, jakim jest elektroniczne znakowanie (czipowanie) zwierząt. Uwaga ta odnosi się także do § 9 pkt 2 lit. a oraz § 13 ust. 1 programu;

4) nie wypełnia delegacji ustawowej treść § 6 pkt 2 programu, który stanowi o zabiegach sterylizacji lub kastracji w stosunku do psów lub kotów wolno żyjących. Przede wszystkim zapis powyższy nie wyjaśnia, czy zabiegi te mają być wykonywane jako zadanie obligatoryjne, o którym stanowi art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy, czy też jako zadanie dodatkowe, o którym mowa w art. 11a ust. 3a ustawy. Jeśli zamiarem Rady było uregulowanie tu obligatoryjnej kastracji i sterylizacji, to należy podkreślić, że ustawodawca nałożył obowiązek dokonywania tych zabiegów w odniesieniu do wszystkich zwierząt (nie tylko psów), które przebywają w schroniskach dla zwierząt. Obowiązek ten nie dotyczy jednakże kotów wolno żyjących, ponieważ są to zwierzęta dzikie, których nie należy odławiać i umieszczać w schronisku dla zwierząt. Jeżeli natomiast omawiany zapis miał dotyczyć planu sterylizacji lub kastracji zwierząt w gminie, przy pełnym poszanowaniu praw właścicieli zwierząt lub innych osób, pod których opieką zwierzęta pozostają, wówczas nie może on dotyczyć kotów wolno żyjących, które są zwierzętami dzikimi i nie mają właściciela. W przypadku zamieszczenia w programie planu sterylizacji i kastracji, należałoby również zamieścić dodatkowe informacje np. dotyczące kwestii kosztów, jakie mają ponieść właściciele zwierząt za ww. zabiegi. Dodatkowo nie stanowi o wypełnieniu delegacji ustawowej, treść § 6 pkt 2 programu, w części dotyczącej wyrazów „do zakładu leczniczego”, ponieważ Rada nie wskazała, o który dokładnie zakład leczniczy chodzi. Zapis powyższy nie zawierając konkretnych danych adresowych zakładu, pozbawia program opieki nad zwierzętami bezdomnymi charakteru informacyjnego;

5) wykracza poza zakres podlegający regulacji w programie zapis § 6 pkt 3 programu, w którym postanowiono, że Gmina dokona zapłaty za wykonane usługi sterylizacji lub kastracji kotów wolno żyjących na rachunek bankowy zakładu leczniczego. Zadania podlegające uregulowaniu w programie określone zostały w art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy, wszystkie pozostałe kwestie przekraczają natomiast granice upoważnienia ustawowego.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że treść § 6 pkt 3 programu stanowi materię umowną, podlegającą uregulowaniu na mocy przepisów Kodeksu cywilnego;

6) § 8 ust. 1 programu w zakresie wyrazów „w ramach potrzeb” przekracza granice upoważnienia określonego w art. 11a ust. 2 pkt 2 ustawy. Zwrot ten narusza § 6 w związku z § 143 „Zasad techniki prawodawczej”, gdyż jest zapisem nieostrym i nieprecyzyjnym;

7) § 9 pkt 1 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 5 ustawy, bowiem nie informuje, w jaki sposób schronisko będzie realizowało zadanie polegające na poszukiwaniu właścicieli dla bezdomnych zwierząt. Ponadto w tym paragrafie Rada w nieuprawniony sposób ograniczyła wykonanie celu, jakim jest poszukiwanie właścicieli oraz oddawanie do adopcji – wyłącznie do bezdomnych psów. Ustawodawca nakłada powyższy obowiązek w stosunku do wszystkich bezdomnych zwierząt (nie tylko psów);

8) w § 10 ust. 1 programu Rada postanowiła, że odławianie bezdomnych zwierząt z terenu Gminy realizuje uprawniony podmiot posiadający odpowiednie kwalifikacje i sprzęt oraz podpisaną umowę z Gminą na wykonanie usługi. Regulacja ta nie stanowi prawidłowego wypełnienia delegacji ustawowej zawartej w art. 1a ust. 2 pkt 3 ustawy – nie informuje bowiem, który podmiot uprawniony jest do odławiania zwierząt na terenie Gminy Piątek. Podobnie w § 10 ust. 3 programu Rada nie wskazała, który zakład leczniczy będzie sprawował opiekę nad rannymi zwierzętami odłowionymi;

9) zapis § 10 ust. 4 programu, dotyczący odbierania właścicielom niehumanitarnie traktowanych zwierząt gospodarskich – wykracza poza materię przekazaną Radzie do uregulowania w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Granice tego upoważnienia określają: art. 11a ust. 2, 3, 3a i 5 ustawy. Ponadto powyższa kwestia uregulowana została w Rozdziale 11 ustawy o ochronie zwierząt;

10) § 10 ust. 5 programu nie wypełnia delegacji ustawowej z art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ nie precyzuje, jakiemu innemu podmiotowi Gmina może zlecić wykonanie usługi odłowu i przewiezienia zwierząt do schroniska. Jednocześnie treść § 10 ust. 5 programu w zakresie wyrazów „W sytuacji braku umowy z podmiotem wykonującym usługi odłowu i transportu psów” przekracza zakres kompetencji wyznaczony przez art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ ustawa zobowiązuje do określenia podmiotu zajmującego się odławianiem bezdomnych zwierząt, a zatem do zawarcia stosownych umów w tym zakresie. Przekroczeniem delegacji ustawowej jest też zapis omawianego paragrafu w zakresie wyrazów „w przypadku, kiedy te zwierzęta bezdomne znajdują się w sytuacji zagrażającej ich życiu lub zdrowiu” – z uwagi na naruszenie § 6 w związku z § 143 „Zasad techniki

prawodawczej” tj. użycie zwrotów niejasnych i nieprecyzyjnych. Do przekroczenia delegacji ustawowej i nieuprawnionej modyfikacji przepisu ustawy doszło również w § 10 ust. 5 programu, w związku z dwukrotnym użyciem przez Radę pojęcia „psów”, podczas gdy ustawodawca w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy postanowił o konieczności uregulowania kwestii odławiania bezdomnych zwierząt (a nie tylko psów);

11) § 10 ust. 6 programu nie wypełnia delegacji ustawowej wskazanej w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, ponieważ nie określa, do którego konkretnie ośrodka sprawującego stałą opiekę nad bezdomnymi zwierzętami i na jaki okres zostaną przekazane zwierzęta w opisanej sytuacji. Żaden przepis ustawy nie zezwala na przetrzymywanie wyłapanych zwierząt bezdomnych bezterminowo w miejscu tymczasowego przebywania (zob. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 września 2017 r., sygn. akt II SA/Go 721/17). Ponadto zapis § 10 ust. 6 programu w zakresie wyrazów „W chwili zdarzenia zagrażającego życiu lub zdrowiu bezdomnego zwierzęcia/zwierząt”, przekracza granice upoważnienia zawarte w art. 11a ust. 2 pkt 3 ustawy, z powodów, które zostały opisane powyżej;

12) § 11 programu nie wypełnia delegacji art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy, z uwagi na brak wskazania podmiotu zapewniającego całodobową opiekę weterynaryjną w przypadkach zdarzeń drogowych z udziałem zwierząt – zapis ten nie zawiera nazwy i adresu gabinetu weterynaryjnego lub adresu i nazwiska lekarza weterynarii. Paragraf ten przekracza również zakres kompetencji, ponieważ przepis art. 11a ust. 2 pkt 8 ustawy zobowiązuje do zapewnienia ww. opieki weterynaryjnej wszystkim zwierzętom, a nie (jak to zapisała Rada) zwierzętom bezdomnym lub bezdomnym psom i kotom wolno żyjącym;

13) § 12 ust. 1 pkt 2 programu nie wypełnia delegacji ustawowej zawartej w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy, bowiem nie precyzuje, który lekarz weterynarii będzie dokonywał usypiania ślepych miotów. Dodatkowo paragraf ten w zakresie wyrazów „bezdomnych psów” wykracza poza zakres kompetencji ustawowej – ustawodawca postanowił w art. 11a ust. 2 pkt 6 ustawy o usypianiu ślepych miotów;

14) w ocenie organu nadzoru zapis § 12 ust. 2 programu jest zbędny i nie mieści się w granicach materii podlegającej regulacji w programie opieki nad zwierzętami bezdomnymi. Przepis art. 11a ust. 5 ustawy jednoznacznie informuje, że koszty realizacji programu ponosi gmina, w związku z czym Rada nie jest uprawniona do zamieszczania takich regulacji w uchwale;

15) w § 14 ust. 1 programu Rada opisała sposób wydatkowania środków finansowych przeznaczonych na realizację programu. Zgodnie z treścią art. 11a ust. 5 ustawy, program opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt zawiera

wskazanie wysokości środków finansowych przeznaczonych na jego realizację oraz sposób wydatkowania tych środków. Oznacza to, że w programie rada gminy ma obowiązek określić kwoty przeznaczane na wszystkie zadania opisane w programie. Analiza treści § 14 ust. 1 programu wskazuje, że Rada nie wypełniła delegacji ustawowej zawartej w tym przepisie, ponieważ program nie wskazuje wysokości środków finansowych przeznaczonych na dwa spośród zadań obligatoryjnych tj.: usypianie ślepych miotów i zapewnienie miejsca dla zwierząt gospodarskich w gospodarstwie rolnym. W punkcie 6 tego paragrafu, Rada wymieniła czipowanie bezdomnych psów w schroniskach oraz ich kastrację i sterylizację, postanawiając jednakże, że usługi te świadczone są zgodnie z zawartą umową. Taki zapis nie wypełnia delegacji ustawowej, gdyż nie wskazuje konkretnej kwoty na wykonanie każdego z ww. zadań. Ponadto postanowiono o kastracji i sterylizacji wyłącznie bezdomnych psów, podczas gdy art. 11a ust. 2 pkt 4 ustawy stanowi o wykonywaniu tych zabiegów w stosunku do (ogólnie) zwierząt w schroniskach. W punkcie 7 § 14 ust. 1 programu wskazano natomiast kwotę 2.000 zł – (ponownie) na kastrację i sterylizację bezdomnych zwierząt, ale łącznie z kastracją i sterylizacją kotów wolno żyjących. Podkreślić trzeba, że brak określenia kwoty na realizację jednego z obligatoryjnych zadań programu, stanowi istotne naruszenie prawa. W wyroku z dnia 22 września 2020 r., sygn. akt II OSK 1087/20 NSA orzekł: „Nie ulega wątpliwości, że wskazany przepis (art. 11a ust. 5 ustawy) bezwzględnie wymaga, by rada gminy w sposób szczegółowy i wyczerpujący określiła wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację programu oraz sposób wydatkowania tych środków poprzez egzemplifikację zadań wykonywanych w ramach programu oraz określenie środków na realizację poszczególnych zadań”. Na konieczność wskazania konkretnych kwot przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań programu zwrócił również uwagę WSA w Łodzi w wyroku z dnia 14 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Łd 531/21.

Wobec powyższego, w terminie do dnia 19 maja 2022 r., proszę o złożenie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Wyjaśnienia należy przesłać do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi na adres Elektronicznej Skrzynki Podawczej ePUAP: /lodzuw/skrytka.

**Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO**

***Justyna Szymańska-Chłędzińska***  
**Zastępca Dyrektora Wydziału**  
**Prawnego, Nadzoru i Kontroli**

Do wiadomości:  
Burmistrz Piątku